

Bogotá D.C., 07 de octubre de 2024

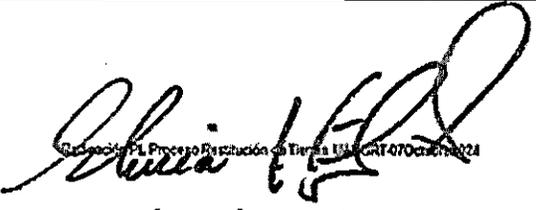
Doctor  
**Efraín Cepeda**  
Presidente  
Senado de la República  
Ciudad

**REF: Radicación proyecto de ley "Por medio de la cual se confieren facultades jurisdiccionales a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, se reforma la Ley 1448 de 2011 para agilizar el proceso de restitución de tierras, y se dictan otras disposiciones"**

Señor presidente,

En uso de las facultades conferidas por la Constitución política y la Ley 5 de 1992, se presenta consideración del honorable Senado de la República el proyecto de ley "Por medio de la cual se confieren facultades jurisdiccionales a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, se reforma la Ley 1448 de 2011 para agilizar el proceso de restitución de tierras, y se dictan otras disposiciones"

Firman los Honorables Congresistas,

 <b>ARIEL ÁVILA</b> Partido Alianza Verde	 <b>DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ</b> Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico
 <b>AIDA MARINA QUILCUÉ VIVAS</b> Senadora de la República - Circunscripción Indígena Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS)	 <b>GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER</b> Senadora de la República Pacto Histórico - Colombia Humana

 <b>CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA</b> Senador de la República Pacto Histórico - Polo Democrático Alternativo	 Norman Bantol CE 1 NALS.

**PROYECTO DE LEY**

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE CONFIEREN FACULTADES JURISDICCIONALES A LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS Y ABANDONADAS FORZOSAMENTE, SE REFORMA LA LEY 1448 DE 2011 PARA AGILIZAR EL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1. OBJETO.** La presente Ley tiene por objeto agilizar el proceso de restitución de tierras despojadas o abandonadas forzosamente, mediante la modificación de la Ley 1448 de 2011, dotando de facultades jurisdiccionales excepcionales a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para que adelante y decida los procesos de restitución de tierras, en aquellos casos en los que no concurren terceros, posibles opositores, posibles segundos ocupantes, ni se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante frente al inmueble reclamado en restitución.

**ARTÍCULO 2. ATRIBUCIÓN DE FACULTADES JURISDICCIONALES A LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS.** Se confieren facultades jurisdiccionales a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, para que conozca y decida los procesos de restitución de tierras donde no concurren

terceros, posibles opositores, posibles segundos ocupantes, ni se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante frente al inmueble solicitado en restitución.

**PARÁGRAFO.** Con la finalidad de garantizar la imparcialidad y autonomía en el ejercicio de la referida atribución, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas ajustará su estructura interna con el propósito de garantizar que el área encargada de asumir las funciones jurisdiccionales asignadas por la presente ley cuente con la debida independencia frente a las demás áreas encargadas de la etapa administrativa del procedimiento de restitución de tierras.

**ARTÍCULO 3.** Modifíquese el numeral 8° del artículo 73 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 73. PRINCIPIOS DE LA RESTITUCIÓN.** La restitución de que trata la presente ley estará regida por los siguientes principios:

[...]

8. Prevalencia constitucional. Corresponde a las autoridades judiciales de que trata la presente ley y a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, el deber de garantizar la prevalencia de los derechos de las víctimas del despojo y el abandono forzado, que tengan un vínculo especial constitucionalmente protegido, con los bienes de los cuales fueron despojados. En virtud de lo anterior, restituirán prioritariamente a las víctimas más vulnerables, y a aquellas que tengan un vínculo con la tierra que sea objeto de protección especial.

**ARTÍCULO 4.** Modifíquese el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 76. REGISTRO DE TIERRAS PRESUNTAMENTE DESPOJADAS Y ABANDONADAS FORZOSAMENTE.** Créese el "Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente" como instrumento para la restitución de tierras a que se refiere esta ley. En el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente se inscribirán también las personas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas y su relación jurídica con estas, el período durante el cual se ejerció influencia armada en relación con el predio, los terceros ocupantes o propietarios de los predios presuntamente despojados y abandonados forzosamente, y determinando con precisión los predios objeto de despojo, en forma preferente mediante georreferenciación u otras metodologías de identificación predial complementarias; debiéndose asegurar el acompañamiento durante todo el procedimiento por parte de la Defensoría del Pueblo.

El registro se implementará en forma gradual y progresiva a partir de la microfocalización de zonas, de conformidad con el reglamento, teniendo en cuenta la situación de seguridad,

la densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno. La conformación y administración del registro estará a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas que se crea por esta ley.

La inscripción en el registro procederá de oficio, o por solicitud del interesado. En el registro se determinará el predio objeto del despojo o abandono forzado: la persona y el núcleo familiar del despojado o de quien abandonó el predio. Cuando resulten varios despojados de un mismo predio o múltiples abandonos, la Unidad los inscribirá individualmente en el registro. En este caso se tramitarán todas las solicitudes de restitución y compensación en el mismo proceso.

Una vez recibida la solicitud de inscripción de un predio en el registro por la parte interesada, o iniciado el trámite de oficio, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, comunicará de dicho trámite al propietario, poseedor u ocupante que se encuentre en el predio objeto de registro, a fin de que pueda aportar las pruebas documentales que acrediten la propiedad, posesión u ocupación de dicho predio de buena fe, conforme a la ley. Esta Unidad tiene un término de sesenta (60) días, contados a partir del momento en que acometa el estudio conforme con el inciso segundo de este artículo, para decidir sobre su inclusión en el Registro. Este término podrá ser prorrogado hasta por treinta (30) días, cuando existan o sobrevengán circunstancias que lo justifiquen.

La inscripción de un predio en el registro de tierras despojadas será requisito de procedibilidad para iniciar la acción de restitución a que se refiere este Capítulo.

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas tendrá acceso a todas las bases de datos sobre las víctimas de despojo o abandono forzado, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y de los catastros descentralizados, de las notarías, del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, de la Superintendencia de Notariado y Registro, de las oficinas de registro de instrumentos públicos, entre otros.

Para estos efectos, las entidades dispondrán de servicios de intercambio de información en tiempo real con la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, con base en los estándares de seguridad y políticas definidas en el Decreto 1151 de 2008 sobre la estrategia de Gobierno en Línea.

En los casos en que la infraestructura tecnológica no permita el intercambio de información en tiempo real, los servidores públicos de las entidades y organizaciones respectivas deberán entregar la información en el término máximo de diez (10) días, contados a partir de la solicitud. Los servidores públicos que obstruyan el acceso a la información o incumplan con esta obligación incurrirán en falta gravísima, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

**PARÁGRAFO 1.** Las autoridades que reciban información acerca del abandono forzado y de despojo de tierras deben remitir a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de

Restitución de Tierras Despojadas, al día hábil siguiente a su recibo, toda la información correspondiente con el objetivo de agilizar la inscripción en el registro y los procesos de restitución.

**PARÁGRAFO 2.** La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas deberá permitir el acceso a la información por parte de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Defensoría del Pueblo, en aras de garantizar la integridad e Inter operatividad de la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

**PARÁGRAFO 3.** Se deberá establecer el diseño de mecanismos y metodologías de identificación predial diferentes a la georreferenciación en zonas donde las condiciones de seguridad no permiten el ingreso a los predios que habiliten la microfocalización de manera excepcional para iniciar la actuación administrativa a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para decidir el ingreso o no al registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente. - RTDAF.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** En aras de incorporar en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. - RTDAF, aquellas solicitudes que por motivos de la no microfocalización no han tenido un avance administrativo y su trámite se encuentra rezagado, se deberá garantizar el respectivo inicio de estudio de estas, garantizando las condiciones de seguridad necesarias para que los equipos técnicos puedan iniciar el proceso de identificación predial.

**ARTÍCULO 5.** Modifíquese el artículo 79 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 79. COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS PROCESOS DE RESTITUCIÓN.** Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil, especializados en restitución de tierras, decidirán en única instancia los procesos de restitución de tierras, y los procesos de formalización de títulos de despojados y de quienes abandonaron en forma forzosa sus predios, en aquellos casos en que se reconozcan opositores dentro del proceso. Así mismo, conocerán de las consultas de las sentencias dictadas por los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras.

Los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras, conocerán y decidirán en única instancia los procesos de restitución de tierras y formalización de títulos de víctimas de despojo y abandono forzado en aquellos casos en los que se presenten terceros que no se opongan a las pretensiones de restitución o en los que se presenten víctimas de despojos o abandonos forzados sucesivos sobre un mismo predio en diferente temporalidad, siempre y cuando no se configure oposición.

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Restitución de Tierras Despojadas, en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales excepcionales, conocerá y resolverá en única instancia los procesos de restitución de tierras en aquellos casos en los que no concurren

terceros que eventualmente puedan ser reconocidos por un juez como opositores o posibles segundos ocupantes, y cuando en la etapa de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente no se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante.

En los procesos en que se reconozca personería a opositores, y/o en los que una o más víctimas se opongan a la pretensión de restitución, los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras, tramitarán el proceso hasta antes del fallo y lo remitirán para lo de su competencia al Tribunal Superior de Distrito Judicial.

Las sentencias proferidas por los Jueces Civiles del Circuito especializados en restitución de tierras o por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Restitución de Tierras Despojadas en ejercicio de funciones jurisdiccionales que no decreten la restitución a favor del despojado, serán objeto de consulta ante el Tribunal Superior de Distrito Judicial Sala Civil, en defensa del ordenamiento jurídico, defensa de los derechos y garantías de los despojados.

**PARÁGRAFO 1º.** Los Magistrados del Tribunal Superior del Distrito Judicial Sala Civil, especializados en restitución de tierras, podrán decretar de oficio las pruebas adicionales que consideren necesarias, las que se practicarán en un término no mayor de veinte (20) días.

**PARÁGRAFO 2º.** Donde no exista Juez civil del Circuito especializado en restitución de tierras, podrá presentarse la demanda de restitución ante cualquier juez civil municipal, del circuito o promiscuo, quien dentro de los dos (2) días siguientes deberá remitirla al funcionario competente.

**PARÁGRAFO 3º.** Si en cualquier etapa de la actuación judicial adelantada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas comparecen o se identifican terceros que eventualmente puedan ser reconocidos por un juez como opositores o posibles segundos ocupantes, o propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas perderá competencia para seguir conociendo del asunto y devolverá el expediente a la Dirección Territorial respectiva para que adelante, si es el caso, la solicitud de restitución en representación del titular de la acción ante el juez competente, de conformidad con lo establecido en el artículo 82 de la presente ley. En caso de que la solicitud judicial ya cuente con una decisión de admisión, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas remitirá el expediente a la oficina de reparto ante los jueces especializados en restitución de tierras con competencia en el lugar de ubicación del inmueble, para que continúe el trámite ante el juez respectivo.

**ARTÍCULO 6.** Modifíquese el artículo 80 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 80. COMPETENCIA TERRITORIAL.** Serán competentes de modo privativo los jueces y Magistrados del lugar donde se hallen ubicados los bienes, y si estos se encuentran en varios municipios con distintas jurisdicciones, serán competentes el juez y los magistrados del municipio de la respectiva jurisdicción donde se presente la demanda. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales será competente para decidir sobre el proceso de restitución en todo el territorio nacional según las competencias establecidas en el artículo 79 de la presente ley.

**ARTÍCULO 7.** Modifíquese el artículo 83 a la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 83. SOLICITUD DE RESTITUCIÓN O FORMALIZACIÓN POR PARTE DE LA VÍCTIMA.** Cumplido el requisito de procedibilidad a que se refiere el artículo 76 de la presente ley, el despojado podrá dirigirse directamente al Juez o Magistrado, o a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, según lo dispuesto en el artículo 79 de la presente ley, mediante la presentación de demanda escrita u oral, por sí misma o a través de apoderado.

**ARTÍCULO 8.** Modifíquese el artículo 85 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 85. TRÁMITE DE LA SOLICITUD.** La sustanciación de la solicitud estará a cargo del Juez o Magistrado según el caso, a quien corresponderá por reparto que será efectuado por el Presidente de la Sala el mismo día, o a más tardar el siguiente día hábil. El Juez o Magistrado tendrá en consideración la situación de vulnerabilidad manifiesta de las víctimas para considerar la tramitación preferente de sus reclamaciones.

En los casos en que, de acuerdo con la competencia establecida en el artículo 79 de la presente ley, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas sea competente para decidir sobre la restitución, la solicitud será presentada ante la dependencia correspondiente que estará a cargo de la sustanciación y también tendrá en consideración la situación de vulnerabilidad manifiesta de las víctimas para considerar la tramitación preferente de sus reclamaciones.

**PARÁGRAFO.** Cuando el proceso esté a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas de acuerdo con las competencias establecidas en el artículo 79 de la presente ley, la Entidad podrá realizar una inspección ocular en el predio solicitado, con el objeto de verificar si hay presencia de personas que puedan tener interés en el inmueble objeto de reclamación. Adicionalmente podrá ordenar de manera oficiosa el decreto de pruebas, con el objeto de confirmar el cumplimiento de los artículos 3, 74 y 75 de la presente ley, y en particular, verificar en caso de duda, si existen terceros con eventuales derechos o intereses sobre el inmueble reclamado.

**ARTÍCULO 9.** Modifíquese artículo 86 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 86. ADMISIÓN DE LA SOLICITUD.** El auto que admita la solicitud deberá disponer:

a). La inscripción de la solicitud en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos indicando el folio de matrícula inmobiliaria y la orden de remisión del oficio de inscripción por el registrador al Juez, Magistrado, o a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, según el caso, junto con el certificado sobre la situación jurídica del bien, dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la orden de inscripción.

b). La sustracción provisional del comercio del predio o de los predios cuya restitución se solicita, hasta la ejecutoria de la sentencia.

c). La suspensión de los procesos declarativos de derechos reales sobre el predio cuya restitución se solicita, los procesos sucesorios, de embargo, divisorios, de deslinde y amojonamiento, de servidumbres, posesorios de cualquier naturaleza, de restitución de tenencia, de declaración de pertenencia y de bienes vacantes y mostrencos, que se hubieran iniciado ante la justicia ordinaria en relación con el inmueble o predio cuya restitución se solicita, así como los procesos ejecutivos, judiciales, notariales y administrativos que afecten el predio, con excepción de los procesos de expropiación.

d). La notificación del inicio del proceso al representante legal del municipio a donde esté ubicado el predio, y al Ministerio Público.

e). La publicación de la admisión de la solicitud, en un diario de amplia circulación nacional, con inclusión de la identificación del predio y los nombres e identificación de la persona quien abandonó el predio cuya restitución se solicita, para que las personas que tengan derechos legítimos relacionados con el predio, los acreedores con garantía real y otros acreedores de obligaciones relacionadas con el predio, así como las personas que se consideren afectadas por la suspensión de procesos y procedimientos administrativos comparezcan al proceso y hagan valer sus derechos.

f). En los casos en que sea competente la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas de acuerdo con las competencias definidas en el artículo 79 de la presente ley, la remisión de oficios informativos, a las entidades que puedan estar interesadas en el trámite por la posible superposición del predio reclamado con determinantes ambientales, minero-energéticos, de infraestructura, y otras afines, para que se pronuncien en el término de quince (15) días hábiles a partir de su recibo.

**PARÁGRAFO.** Adicionalmente el Juez, Magistrado o la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas cuando sea competente según lo establecido en el artículo 79 de la presente ley, en este auto o en cualquier estado del proceso podrá decretar las medidas cautelares que considere pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se estuviere causando sobre el inmueble.

**ARTÍCULO 10.** Modifíquese el artículo 89 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 89. PRUEBAS.** Son pruebas admisibles todas las reconocidas por la ley. En particular el Juez, Magistrado o la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas cuando sea competente según lo establecido en el artículo 79 de la presente ley, tendrá en cuenta los documentos y pruebas aportadas con la solicitud, evitará la duplicidad de pruebas y la dilación del proceso con la práctica de pruebas que no considere pertinentes y conducentes. Tan pronto el Juez, Magistrado o la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, en ejercicio de funciones jurisdiccionales, según el caso, llegue al convencimiento respecto de la situación litigiosa, podrá proferir el fallo sin necesidad de decretar o practicar las pruebas solicitadas.

El valor del predio lo podrá acreditar el opositor mediante el avalúo comercial del predio elaborado por una Lonja de Propiedad Raíz de las calidades que determine el Gobierno Nacional. Si no se presenta controversia sobre el precio, se tendrá como valor total del predio el avalúo presentado por la autoridad catastral competente.

Se presumen fidedignas las pruebas provenientes de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras despojadas en el Registro de Tierras Despojadas y abandonadas forzosamente a que se refiere la presente ley.

**ARTÍCULO 11.** Modifíquese el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 91. CONTENIDO DEL FALLO.** Las sentencias proferidas por los magistrados y jueces de restitución de tierras, así como aquellas provenientes de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales excepcionales, se pronunciarán de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda.

En las sentencias dictadas por jueces y magistrados de restitución de tierras se decretarán las compensaciones a que hubiere lugar a favor de los opositores o terceros que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso.

La sentencia constituye título de propiedad suficiente.

La sentencia deberá referirse a los siguientes aspectos, de manera explícita y suficientemente motivada, según el caso:

a. Todas y cada una de las pretensiones de los solicitantes, así como las excepciones de opositores y las solicitudes de los terceros, cuando concurren al proceso;

b. La identificación, individualización, deslinde de los inmuebles que se restituyan, indicando su ubicación, extensión, características generales y especiales, linderos, coordenadas geográficas, identificación catastral y registral y el número de matrícula inmobiliaria.

- c. Las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que inscriba la sentencia, en la oficina en donde por circunscripción territorial corresponda el registro del predio restituido o formalizado.
- d. Las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que cancele todo antecedente registral sobre gravámenes y limitaciones de dominio, títulos de tenencia, arrendamientos, de la denominada falsa tradición y las medidas cautelares registradas con posterioridad al despojo o abandono, así como la cancelación de los correspondientes asientos e inscripciones registrales;
- e. Las órdenes para que los inmuebles restituidos queden protegidos en los términos de la Ley 387 de 1997, siempre y cuando los sujetos a quienes se les restituya el bien estén de acuerdo con que se profiera dicha orden de protección;
- f. En el caso de que procediera la declaración de pertenencia, si se hubiese sumado el término de posesión exigido para usucapir previsto por la normativa, las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que inscriba dicha declaración de pertenencia;
- g. En el caso de la explotación de baldíos, se ordenará a la Agencia Nacional de Tierras la realización de las adjudicaciones de baldíos a que haya lugar.
- h. Las órdenes necesarias para restituir al poseedor favorecido en su derecho por la sentencia dentro del proceso de restitución, de acuerdo con lo establecido en la presente ley, cuando no se le reconozca el derecho de dominio en la respectiva providencia;
- i. Las órdenes necesarias para que se desenglobe o parcelen los respectivos inmuebles cuando el inmueble a restituir sea parte de uno de mayor extensión. El Juez, Magistrado o la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, en ejercicio de funciones jurisdiccionales según corresponda, también ordenarán que los predios se engloben cuando el inmueble a restituir incluya varios predios de menor extensión;
- j. Las órdenes pertinentes para que se haga efectivo cumplimiento de las compensaciones de que trata la ley, y aquellas tendientes a garantizar los derechos de todas las partes en relación con las mejoras sobre los bienes objeto de restitución;
- k. Las órdenes necesarias para que la persona compensada transfiera al Fondo de la Unidad Administrativa el bien que le fue despojado y que fue imposible restituirle.
- l. La declaratoria de nulidad de las decisiones judiciales que por los efectos de su sentencia, pierdan validez jurídica, de conformidad con lo establecido en la presente ley.

m. La declaratoria de nulidad de los actos administrativos que extingan o reconozcan derechos individuales o colectivos, o modifiquen situaciones jurídicas particulares y concretas, debatidos en el proceso, si existiera mérito para ello, de conformidad con lo establecido en esta ley, incluyendo los permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales que se hubieran otorgado sobre el predio respectivo;

n. La orden de cancelar la inscripción de cualquier derecho real que tuviera un tercero sobre el inmueble objeto de restitución, en virtud de cualesquiera obligaciones civiles, comerciales, administrativas o tributarias contraídas, de conformidad con lo debatido en el proceso;

o. Las órdenes pertinentes para que la fuerza pública acompañe y colabore en la diligencia de entrega material de los bienes a restituir;

p. Las órdenes que sean necesarias para garantizar la efectividad de la restitución jurídica y material del bien inmueble y la estabilidad en el ejercicio y goce efectivo de los derechos de las personas reparadas;

q. Las órdenes y condenas exigibles de quienes hayan sido llamados en garantía dentro del proceso a favor de los demandantes y/o de los demandados de buena fe derrotados en el proceso;

r. Las órdenes necesarias para garantizar que las partes de buena fe exenta de culpa vencidas en el proceso sean compensadas cuando fuera del caso, en los términos establecidos por la presente ley;

s. La condena en costas a cargo de la parte vencida en el proceso de restitución de que trata la presente ley cuando se acredite su dolo, temeridad o mala fe;

t. La remisión de oficios a la Fiscalía General de la Nación en caso de que como resultado del proceso se perciba la posible ocurrencia de un hecho punible.

**PARÁGRAFO 1º.** Una vez ejecutoriada la sentencia, su cumplimiento se hará de inmediato. En todo caso, el Juez, Magistrado o la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, en ejercicio de funciones jurisdiccionales según el caso, mantendrán la competencia para garantizar el goce efectivo de los derechos del reivindicado en el proceso, prosiguiéndose dentro del mismo expediente las medidas de ejecución de la sentencia, aplicándose, en lo procedente, el artículo 306 del Código General del Proceso. Dicha competencia se mantendrá hasta tanto estén completamente eliminadas las causas de la amenaza sobre los derechos del reivindicado en el proceso.

**PARÁGRAFO 2º.** El Juez, Magistrado, o la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, en ejercicio de funciones jurisdiccionales, dictará el fallo dentro de los cuatro meses siguientes a la solicitud. El incumplimiento de los términos aplicables en el proceso constituirá falta gravísima.

**PARÁGRAFO 3º.** Incurrirá en falta gravísima el funcionario que omita o retarde injustificadamente el cumplimiento de las órdenes contenidas en el fallo o no brinde al Juez, al Magistrado o a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, el apoyo requerido por este para la ejecución de la sentencia.

**PARÁGRAFO 4º.** El título del bien deberá entregarse a nombre de los dos cónyuges o compañeros permanentes, que, al momento del desplazamiento, abandono o despojo, cohabitaban, así al momento de la entrega del título no están unidos por ley.

**ARTÍCULO 12.** Modifíquese el artículo 97 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 97. COMPENSACIONES EN ESPECIE Y REUBICACIÓN.** Como pretensión subsidiaria, el solicitante podrá pedir al Juez, Magistrado, o la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas en ejercicio funciones jurisdiccionales, le entregue un bien inmueble de similares características al despojado, en aquellos casos en que la restitución material del bien sea imposible por alguna de las siguientes razones:

- a. Por tratarse de un inmueble ubicado en una zona de alto riesgo o amenaza de inundación, derrumbe, u otro desastre natural, conforme lo establecido por las autoridades estatales en la materia;
- b. Por tratarse de un inmueble sobre el cual se presentaron despojos sucesivos, y este hubiese sido restituido a otra víctima despojada de ese mismo bien;
- c. Cuando dentro del proceso repose prueba que acredite que la restitución jurídica y/o material del bien implicaría un riesgo para la vida o la integridad personal del despojado o restituido, o de su familia.
- d. Cuando se trate de un bien inmueble que haya sido destruido parcial o totalmente y sea imposible su reconstrucción en condiciones similares a las que tenía antes del despojo.
- e. Por tratarse de un inmueble baldío inadjudicable, excepto cuando sea viable el otorgamiento del derecho de uso de acuerdo con la legislación ambiental y agraria y siempre que se dé cumplimiento de las obligaciones de conservación y restauración ambiental.
- f. Para casos que superen el término de dos años de presentada la solicitud y aún no han podido ser microfocalizados por condiciones de seguridad. Se deberá empezar por el

término de 2 (dos) años como temporalidad inicial y se aplicarán todos los enfoques diferenciales, en concurrencia con el Capítulo II de la presente ley.

**ARTÍCULO 13.** Modifíquese el artículo 102 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 102. MANTENIMIENTO DE COMPETENCIA DESPUÉS DEL FALLO.**

Después de dictar sentencia que decida sobre la restitución, el Juez, el Magistrado, o la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas en ejercicio de funciones jurisdiccionales, según corresponda, mantendrá su competencia sobre el proceso para dictar todas aquellas medidas que, según fuere el caso, garanticen el uso, goce y disposición de los bienes por parte de los despojados a quienes les hayan sido restituidos o formalizados predios; y la seguridad para sus vidas, su integridad personal, y la de sus familias.

**PARÁGRAFO.** La Unidad Administrativa Especial de Gestión en Restitución de Tierras Despojadas, podrá oficiar al juez competente territorialmente, de acuerdo a la ubicación del predio objeto de la sentencia, para que incluya en las Audiencias de seguimiento al cumplimiento de las sentencias de restitución, los procesos decididos en ejercicio de las facultades jurisdiccionales excepcionales con el fin de hacer seguimiento al cumplimiento de las medidas de reparación a víctimas de despojo y abandono forzado adoptadas en las resoluciones.

**ARTÍCULO 14.** Modifíquese el artículo 105 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 105. FUNCIONES DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS.** Serán funciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas las siguientes:

1. Diseñar, administrar y conservar el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente de conformidad con esta ley y el reglamento.
2. Incluir en el registro las tierras despojadas y abandonadas forzosamente, de oficio o a solicitud de parte y certificar su inscripción en el registro.
3. Acopiar las pruebas de despojos y abandonos forzados sobre los predios para presentarlas en los procesos de restitución a que se refiere el presente capítulo.
4. Identificar física y jurídicamente, los predios que no cuenten con información catastral o registral y ordenar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos la consecuente apertura de folio de matrícula a nombre de la Nación y que se les asigne un número de matrícula inmobiliaria.

5. Tramitar ante las autoridades competentes los procesos de restitución de predios de los despojados o de formalización de predios abandonados en nombre de los titulares de la acción, en los casos previstos en esta ley.

6. Pagar en nombre del Estado las sumas ordenadas en las sentencias de los procesos de restitución a favor de los terceros de buena fe exenta de culpa.

7. Pagar a los despojados y desplazados las compensaciones a que haya lugar cuando, en casos particulares, no sea posible restituirles los predios, de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

8. Formular y ejecutar programas de alivios de pasivos asociados a los predios restituidos y formalizados.

9. Crear y administrar programas de subsidios a favor de los restituidos o de quienes se les formalicen los predios de conformidad con este capítulo, para la cancelación de los impuestos territoriales y nacionales relacionados directamente con los predios restituidos y el alivio de créditos asociados al predio restituido o formalizado.

10. Ejercer facultades jurisdiccionales excepcionales para adelantar el proceso de restitución de tierras en aquellos casos en los que no concurren terceros u opositores al trámite y cuando en la etapa administrativa que lleve a la inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente no se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante.

11. Las demás funciones afines con sus objetivos y funciones que le señale la ley.

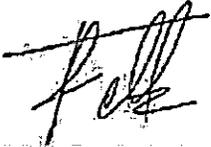
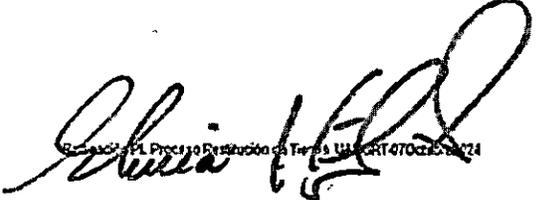
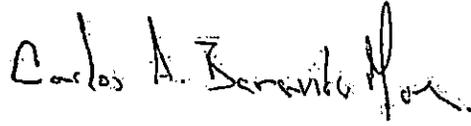
**Parágrafo.** La Fiscalía General de la Nación, y las autoridades militares y de policía prestarán el apoyo y colaboración que le sea requerido por el Director de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas para el desarrollo de las funciones previstas en los numerales 2º y 3º de este artículo, en todo caso el Ministerio Público acompañarán los procedimientos de que trata el presente parágrafo.

**ARTÍCULO 15.** Modifíquese el artículo 118 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 118. TITULACIÓN DE LA PROPIEDAD Y RESTITUCIÓN DE DERECHOS.** En desarrollo de las disposiciones contenidas en este capítulo, en todos los casos en que el demandante y su cónyuge, o compañero o compañera permanente, hubieran sido víctimas de abandono forzado y/o despojo del bien inmueble cuya restitución se reclama; el Juez, Magistrado, o la Unidad Administrativa Especial de Gestión la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas, en ejercicio de funciones jurisdiccionales, según el caso ordenará que la restitución y/o la compensación se efectúen a favor de los dos, y cuando como consecuencia de la sentencia se otorgue el dominio sobre el bien, también ordenará a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos que efectúe el

respectivo registro a nombre de los dos, aun cuando el cónyuge o compañero o compañera permanente no hubiera comparecido al proceso.

**ARTÍCULO 16. VIGENCIAS Y DEROGATORIAS.** La presente ley tiene vigencia a partir de su publicación en el Diario Oficial y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

 <b>ARIEL ÁVILA</b> Partido Alianza Verde	 <b>DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ</b> Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico
 <b>AIDA MARINA QUILCUÉ VIVAS</b> Senadora de la República - Circunscripción Indígena Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS)	 <b>GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER</b> Senadora de la República Pacto Histórico - Colombia Humana
 <b>CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA</b> Senador de la República Pacto Histórico - Polo Democrático Alternativo	

# SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 07 del mes de octubre del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº 276 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y  
cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: \_\_\_\_\_

SECRETARIO GENERAL

## **PROYECTO DE LEY**

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE CONFIEREN FACULTADES JURISDICCIONALES A LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS Y ABANDONADAS FORZOSAMENTE, SE REFORMA LA LEY 1448 DE 2011 PARA AGILIZAR EL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

#### **I. Objetivo**

Esta iniciativa legislativa tiene como propósito agilizar el trámite de restitución de tierras despojadas, de manera que la etapa judicial del proceso pueda adelantarse por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD), en ejercicio de funciones jurisdiccionales, sin que deba acudir a los jueces de restitución. Lo anterior, en los casos en los cuales no existan sobre el predio que se pretenda restituir intereses de propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante. Es decir, en los casos en donde por no existir opositores, no haya lugar a la controversia judicial.

Esta propuesta pretende, entonces, lograr fundamentalmente dos propósitos: por un lado, avanzar en la descongestión de los despachos judiciales de restitución de tierras; y por otro, dar cumplimiento a los principios de celeridad, eficiencia y eficacia de la administración pública en relación con el cumplimiento de su misión institucional. Para el caso concreto, la restitución de tierras a las víctimas de despojo en el marco del conflicto armado y con ello, su reparación material.

#### **II. Justificación**

El 9 de junio de 2021 la Ley 1448 de 2011 cumplió una década desde su entrada en vigencia, la cual fue prorrogada por diez años más, es decir, hasta 2031, mediante la Ley 2078 de 2021. Al momento de la creación de la Ley se proyectó atender 300.000 solicitudes de restitución de tierras. No obstante, al 30 de agosto de 2024, se observa que, se han presentado 158.073 solicitudes ante la UAEGRTD, de las cuales, 107.677 han concluido su trámite. De estas, 66.374 no fueron inscritas, mientras que 41.303 fueron inscritos en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas.

De aquellos casos inscritos, 37.569 han sido demandados ante los jueces especializados, de los cuales solo 16.046 han sido falladas, es decir, el 42% del total de casos presentados ante la especialidad.

Si ponemos en consideración las cifras anteriormente descritas y a partir de allí volvemos a calcular la proyección en materia de restitución de tierras despojadas forzosamente, nos encontraríamos frente a un escenario igual de adverso frente al objetivo que se trazó inicialmente en la Ley.

En otras palabras, si en 10 años de vigencia de la ley solo se ha alcanzado el 5% sobre el objetivo trazado, de mantenerse igual el estado de cosas, en los aproximadamente 7 años restantes de vigencia, solo se avanzaría en un 4% adicional, dejando por fuera de la posibilidad de ser restituidas a más del 90% de las víctimas de despojo. Además de esto, es importante tener en cuenta que existe un total de 21.523 solicitudes inscritas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF) que ya se encuentran en etapa judicial, pero que aún no cuentan con sentencia.

Adicionalmente, en términos de la duración de los procesos judiciales de restitución de tierras, se tiene que éstos en promedio tienen una duración de 26,28 meses, correspondiente a 2,19 años, cuando, de acuerdo a lo establecido en el parágrafo 2° del artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, el tiempo máximo entre la presentación de la solicitud y la sentencia es de cuatro (4) meses, evidenciándose con esto un escenario de mora judicial que perjudica los derechos de las víctimas de despojo y abandono.

El panorama expuesto de manera sucinta pone de presente la ingente necesidad de abordar la Ley 1448 de 2011 desde la perspectiva de la eficacia normativa, lo que implica incorporar modificaciones sustanciales que vayan encaminadas a dar cumplimiento a los principios de celeridad, economía procesal, eficacia y eficiencia, además de procurar una garantía a los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado a la verdad, la justicia, la reparación integral, y las garantías de no repetición, en el marco de un escenario de justicia transicional.

En ese sentido, la presente iniciativa es un esfuerzo por cumplir con el mandato legal y constitucional que reconoce a las víctimas del conflicto armado interno como sujetos de especial protección constitucional. En consecuencia, es preciso efectuar todas las adecuaciones normativas que aporten elementos para su reparación integral en los

términos del artículo 25 de la Ley 1448 de 2011, según el cual "Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, restaurativa, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones que trata la presente ley".

Otorgar facultades a la UAEGRTD para que pueda hacer efectiva la restitución sin necesidad de desgastar el aparato judicial en los casos en que no existan terceros, posibles opositores o posibles segundos ocupantes en el trámite de restitución se convertirá en una herramienta útil, si lo que se quiere es alcanzar la reparación material al universo de víctimas restante en lo que queda de vigencia de la Ley 1448. Bajo este supuesto, se lograrían entonces dos objetivos que constituyen tareas centrales del Estado Social de Derecho: por un lado, la satisfacción de los derechos de las víctimas del conflicto armado como sujetos de especial protección constitucional; y de otro lado, la descongestión judicial que, dicho sea de paso, de 37.615 solicitudes de restitución presentadas ante las autoridades judiciales, se han resuelto 17.327, es decir, el 46%, lo que evidencia la necesidad de buscar alternativas para la descongestión de los despachos judiciales.

Adicionalmente, acorde a información de la UAEGRTD del total de 21.523 procesos en sede judicial 8379 no tiene oposición, mientras que 7.599 si tienen, en los demás casos no se tiene precisión de su existencia. Esto indica que, al menos el 38% de los casos en sede judicial no tienen oposición.

### **Configuración conforme a las reglas de interpretación constitucional**

La atribución de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas está constitucionalmente avalado por el artículo 116 de la Constitución Política, según el cual: "Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas", excluyéndose expresamente la instrucción de sumarios y el juzgamiento de delitos.

Esta disposición fue reglamentada en el artículo 3 de la Ley 1285 de 2009, por el cual se modificó el artículo 8 de la Ley 270 de 1996, así:

**Artículo 3°.** Modifíquese el artículo 8° de la Ley 270 de 1996 en los siguientes términos:

**Artículo 8°.** *Mecanismos Alternativos.* La ley podrá establecer mecanismos alternativos al proceso judicial para solucionar los conflictos que se presenten entre los asociados y señalará los casos en los cuales habrá lugar al cobro de honorarios por estos servicios.

Excepcionalmente la ley podrá atribuir funciones jurisdiccionales a ciertas y determinadas autoridades administrativas para que conozcan de asuntos que por su naturaleza o cuantía puedan ser resueltos por aquellas de manera adecuada y

eficaz. En tal caso la ley señalará las competencias, las garantías al debido proceso y las demás condiciones necesarias para proteger en forma apropiada los derechos de las partes. Contra las sentencias o decisiones definitivas que en asuntos judiciales adopten las autoridades administrativas excepcionalmente facultadas para ello, siempre procederán recursos ante los órganos de la Rama Jurisdiccional del Estado, en los términos y con las condiciones que determine la ley.

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o en la de árbitros debidamente habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad.

El Consejo Superior de la Judicatura, en coordinación con el Ministerio del Interior y Justicia, realizará el seguimiento y evaluación de las medidas que se adopten en desarrollo de lo dispuesto por este artículo y cada dos años rendirán informe al Congreso de la República.

En reiterados pronunciamientos la Corte Constitucional, atendiendo a lo dispuesto en el citado artículo ha considerado las siguientes reglas para la atribución de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas:

“5.3.1. Se encuentra constitucionalmente ordenado que sean disposiciones con fuerza de ley las que atribuyan funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas. Esta competencia legislativa, conforme al artículo 3 de la ley 1285 de 2009, comprende el señalamiento de las competencias, la determinación de las garantías al debido proceso y la fijación de todas las condiciones necesarias para proteger en forma apropiada los derechos de las partes.

5.3.2. Se encuentra constitucionalmente dispuesto que la atribución sea excepcional y precisa (artículo 116). Del carácter excepcional se sigue (i) un *mandato de interpretación restrictiva* de las normas que confieren este tipo de facultades y (ii) un *mandato de definición precisa* de las competencias y las autoridades encargadas de ejercerlas. De este mandato de definición precisa se deriva el deber del legislador de establecer competencias puntuales, fijas y ciertas. Adicionalmente y atendiendo lo dispuesto en el artículo 3 de la ley 1285 de 2009 el carácter excepcional implica (iii) un *mandato de asignación eficiente* conforme al cual la atribución debe establecerse de manera tal que los asuntos sometidos al conocimiento de las autoridades administrativas puedan ser resueltos de manera adecuada y eficaz.

5.3.3. Se encuentra constitucionalmente *prohibido de manera definitiva* la asignación de competencias a autoridades administrativas para instruir sumarios o juzgar delitos.

5.3.4. Está constitucionalmente ordenado el aseguramiento de la imparcialidad e independencia en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas. Este mandato supone al menos las siguientes tres reglas:

(i) En el evento de que resulte posible diferenciar claramente y no exista riesgo alguno de interferencia entre el ejercicio de las funciones jurisdiccionales y el ejercicio de las funciones administrativas desarrolladas por la autoridad correspondiente -relacionadas con la materia objeto de juzgamiento-, la disposición que asigna las competencias jurisdiccionales será constitucionalmente admisible.

(ii) En el evento en que las funciones administrativas y jurisdiccionales se encuentren tan estrechamente ligadas que no sea posible diferenciar -o eliminar- el riesgo de interferencia en el ejercicio de unas y otras en la entidad administrativa correspondiente, la disposición que atribuye las funciones jurisdiccionales será inconstitucional.

(iii) En el evento en que las funciones administrativas y jurisdiccionales impliquen un riesgo de confusión o interferencia, pero sea posible desde el punto de vista jurídico y práctico superar tales riesgos de confusión o interferencia, la disposición que atribuye las funciones será constitucional bajo la condición de que se eliminen tales riesgos.

[...]"<sup>1</sup>

Teniendo en cuenta las reglas antedichas, la configuración que se propone adoptar, resulta ser adecuada por las siguientes razones:

- Se materializaría mediante una ley expedida por el Congreso de la República.
- Es excepcional y precisa, dado que la materia sobre la cual versa es fácilmente identificables y determinable; esto es, la decisión de los casos de restitución en los que no concurren terceros u opositores al trámite y cuando en el trámite de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente no se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante.
- No conlleva la facultad de instruir sumarios o juzgar delitos.
- Se asegura la imparcialidad e independencia en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales, al asignarlas a una dependencia específica, que no tiene superioridad jerárquica ni funcional de quienes tienen regularmente delegado el ejercicio de la función administrativa.

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-896 de 2016, M.P. Mauricio González Cuervo.

### III. Fundamentos constitucionales

La acción de restitución de tierras, entendida como un instrumento para garantizar la satisfacción de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado interno, tiene un profundo arraigo en los principios y valores constitucionales. Mediante la restitución se busca la realización de los fines supremos del Estado y la superación de la exclusión de la población víctima del conflicto de aquellos fines. Con la reparación integral a través de la ley 1448 de 2011, se busca la materialización de la paz, la equidad social, la dignidad humana y la igualdad, concebidas desde su doble faceta de principios constitucionales y derechos fundamentales. Adicionalmente, la reparación material a las víctimas es un instrumento que garantiza el acceso a derechos como la vivienda digna, el mínimo vital, el acceso a la tierra, entre otros consagrados en la Carta Política de 1991.

A continuación, se relacionan los artículos constitucionales sobre los cuales se fundamenta el deber del Estado para la restitución de las víctimas de despojo:

- **Artículo 1:** Principio de la Dignidad Humana
- **Artículo 2:** Deber de garantía de los derechos de los ciudadanos por parte del Estado
- **Artículo 29:** Derecho al debido proceso
- **Artículo 90:** Cláusula general de responsabilidad del Estado
- **Artículo 229:** Derechos de acceso a la administración de justicia

### IV. Fundamentos legales

#### Ley 1448 de 2011.

También conocida como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, esta ley fue creada con el propósito de dictar medidas de atención, asistencia y reparación integral para las víctimas del conflicto armado interno. La construcción de este instrumento legal tuvo su origen en el marco de la justicia transicional<sup>2</sup> aplicable en contextos como el posterior a los diálogos de paz. Este marco reconoce que la centralidad de las víctimas y su reparación es fundamental, dando lugar así a un marco jurídico sin precedentes en la búsqueda de la recomposición del tejido social y la atención integral a las víctimas del

---

<sup>2</sup> Ley 1448 de 2011. Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3º de la presente ley, **dentro de un marco de justicia transicional**, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales. (Negrilla fuera del texto).

conflicto armado. Para ello, se consagraron principios, procedimientos e instituciones especiales con el fin de dar cumplimiento a los objetivos de la justicia transicional.

Uno de los instrumentos más importantes de la Ley, es el relativo a la restitución de tierras despojadas forzosamente. Para ello se creó la figura de la acción de restitución de tierras que se desarrolla a través de una fase administrativa (adelantada por la UAEGRTD) y una judicial (a cargo de Jueces y Magistrados de Restitución). Dicho proceso cubre a las víctimas de infracciones al Derecho internacional Humanitario (DIH) o a los Derechos Humanos (DDHH) con ocasión del conflicto armado interno a partir del 1 de enero de 1991.

La restitución de tierras es entonces un instrumento jurídico de rango superior que cubre a las víctimas de infracciones del DIH o de los DDHH con ocasión del conflicto armado interno a partir del 1° de enero de 1991. El procedimiento está constituido por dos etapas:

#### 1. Etapa administrativa:

Está a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, a la cual, dentro de otras funciones, le corresponde recibir y decidir sobre las solicitudes de inscripción de un predio en el **Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente**. El procedimiento de esta etapa se constituye en prerrequisito para radicar la solicitud de restitución ante el juez especializado, puesto que, para tal efecto, el predio objeto de restitución debe estar previamente incluido en dicho Registro.

Durante esta etapa, la Unidad debe realizar los siguientes trámites:

- Identificación física y jurídica de los predios.
- Contextualización de los hechos victimizantes.
- Individualización de las víctimas y sus núcleos familiares.
- Establecimiento de la relación jurídica entre la víctima y el predio.
- Establecimiento de los hechos de despojo y/o abandono forzado.
- Identificación de los ocupantes del predio y personas con derechos de propiedad, posesión u ocupación.
- Decisión de incluir o no el predio en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

#### 2. Etapa judicial:

Agotada la etapa administrativa, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas remitirá el expediente ante los jueces o magistrados especializados de restitución, para que estos decidan de fondo las solicitudes mediante

sentencia, en la cual se determina si es posible material y jurídicamente la restitución. En los casos en los que esto no sea posible, se podrá ordenar la compensación de la víctima.

El artículo 79 de la Ley 1448 de 2011 lo establece del siguiente modo:

*“Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil, especializados en restitución de tierras, decidirán en única instancia los procesos de restitución de tierras, y los procesos de formalización de títulos de despojados y de quienes abandonaron en forma forzosa sus predios, en aquellos casos en que se reconozcan opositores dentro del proceso. Así mismo, conocerán de las consultas de las sentencias dictadas por los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras.*

*Los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras, conocerán y decidirán en única instancia los procesos de restitución de tierras y los procesos de formalización de títulos de despojados y de quienes abandonaron en forma forzosa sus predios, en aquellos casos en que no se reconozcan opositores dentro del proceso.*

*En los procesos en que se reconozca personería a opositores, los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras, tramitarán el proceso hasta antes del fallo y lo remitirán para lo de su competencia al Tribunal Superior de Distrito Judicial.*

*Las sentencias proferidas por los Jueces Civiles del Circuito especializados en restitución de tierras que no decreten la restitución a favor del despojado serán objeto de consulta ante el Tribunal Superior de Distrito Judicial Sala Civil, en defensa del ordenamiento jurídico y la defensa de los derechos y garantías de los despojados.”*

## **V. Fundamentos jurídicos**

### **Sentencia T-025 de 2004**

Mediante la Sentencia T-025 proferida el 22 de enero de 2004, la Corte Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional, afirmando que el respeto y la garantía de los derechos y su desarrollo progresivo no son facultativos del Estado, sino una obligación que se materializa en el deber de acatar las normas establecidas, para garantizar la igualdad material y la protección efectiva de los derechos.

La Sentencia T-025 de 2004 declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional y estableció una serie de órdenes en materia de políticas públicas a las instituciones del Estado, con el fin de garantizar y proteger los derechos de las víctimas del conflicto. En ese momento, la Corte encontró que los derechos vulnerados a la población desplazada

son principalmente el derecho a la vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, de petición, al trabajo, a la seguridad social, a la salud, a la educación, al mínimo vital y a la protección especial debida a las personas de la tercera edad, a mujeres cabeza de familia y a los niños.

Posteriormente, a través de los autos de seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004, la Corte enfatizó los principales objetivos que debería buscar la política pública de restitución de tierras, así: i) contar con un mecanismo para esclarecer la verdad sobre la magnitud del despojo; ii) adoptar las modalidades y efectos de los abandonos y despojos de tierras ocurridos en el marco del conflicto armado; iii) identificar reformas institucionales y normativas que sean necesarias para asegurar la restitución de bienes a la población desplazada; iv) diseñar y poner en marcha un mecanismo especial para recibir, tramitar y resolver las solicitudes de restitución de tierras de las víctimas de abandonos o despojos, teniendo en cuenta las distintas formas de relación jurídica de la población desplazada con los predios abandonados (propiedad, posesión, tenencia, etc.) (Auto 08, 2009).

### **Sentencia T-821 de 2007**

Mediante esta sentencia, la Honorable Corte Constitucional estableció que:

*“Las personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado y que han sido despojadas violentamente de su tierra (de la tierra de la cual son propietarias o poseedoras), tienen derecho fundamental a que el Estado conserve su derecho a la propiedad o posesión y les restablezca el uso, goce y libre disposición de la misma en las condiciones establecidas por el derecho internacional en la materia. En efecto, en estos casos el derecho a la propiedad o a la posesión adquiere un carácter particularmente, reforzado, que merece atención especial por parte del Estado.*

*Ciertamente, si el derecho a la reparación integral del daño causado a víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, es un derecho fundamental, no puede menos que afirmarse que el derecho a la restitución de los bienes de los cuales las personas en situación de desplazamiento han sido despojadas, es también un derecho fundamental. Como bien se sabe, el derecho a la restitución es uno de los derechos que surgen del derecho a la reparación integral. En este sentido es necesario recordar que el artículo 17 del Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949 y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, consagrados en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Tema de los Desplazamientos Internos de Personas (los llamados principios Deng), y entre ellos, los Principios 21, 28 y 29 y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las Personas desplazadas, hacen parte del Bloque de constitucionalidad en sentido lato, en tanto son desarrollos adoptados por la*

*doctrina internacional, del derecho fundamental a la reparación integral por el daño causado (C.P. art. 93.2)."*

Queda claro entonces cómo mediante su jurisprudencia, la Corte ha reconocido el carácter fundamental de los derechos de las víctimas de despojo a ser restituidas y que el Estado realice todas las acciones necesarias para garantizar la plenitud de derechos a esta población. Adicionalmente, ha reconocido la Corte que los Principios sobre restitución de tierras a personas desplazadas, en virtud de los tratados internacionales ratificados por el estado colombiano en esta materia, hacen parte de Bloque de Constitucionalidad; es decir, están integrados a la Constitución Política. Al haber elevado los derechos de las víctimas de desplazamiento a rango constitucional, es menester enfilar todos los instrumentos institucionales hacia la realización material de los derechos de las personas en situación de despojo, incluidas las adecuaciones normativas a que haya lugar en función de imprimir la máxima celeridad y eficiencia a los procesos de restitución de derechos, en este caso la restitución de tierras.

Adicionalmente, también resulta ilustrativo mencionar que, en lo que se refiere al otorgamiento de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas, la posibilidad se sustenta en el artículo 116 de la Constitución Política, según el cual *"Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos."* En este marco, la Corte Constitucional en Sentencia C-156 de 2013 definió que el "otorgamiento de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas debe ser claro, expreso, concreto y la designación del funcionario encargado de adelantar dicha atribución, debe ser específica."

De forma similar, en Sentencia C-436 de 2013, la Corte estableció las reglas constitucionales relativas a la atribución de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas, las cuales, a continuación, se analizan respecto del contenido y alcance de la presente propuesta de modificación, a saber:

1. La asignación de funciones jurisdiccionales excepcionales para la UAEGRTD se enmarca en el cumplimiento del artículo 116 y las demás normas constitucionales que se vinculan con la atribución y ejercicio de funciones judiciales por parte de autoridades administrativas (artículos 113 y 29).
2. El legislador es titular de una extendida libertad de configuración en esta materia. En tales términos, la asignación de este tipo de funciones debe, al menos, (i) señalar las competencias, (ii) establecer las garantías que aseguren el respeto del derecho al debido proceso y (iii) fijar todas las condiciones necesarias para proteger en forma apropiada los derechos de las partes, tal y como lo precisa el artículo 3 de la ley 1285 de 2009.
3. Las funciones jurisdiccionales excepcionales que se le asignen a la UAEGRTD no exceden las funciones administrativas a su cargo ni las convierte en secundarias, por lo cual no se desconoce el artículo 116 de la Constitución.

4. El mandato de precisión orgánica exige que la disposición que asigna las funciones establezca con claridad cuál es la autoridad a la que le corresponde el ejercicio de las funciones. No exige esta regla señalar la dependencia interna de la entidad administrativa que lo hará, así como tampoco los funcionarios específicos en quien se encontrará radicada tal actividad.
5. Los asuntos sometidos al conocimiento de la UAEGRTD serán resueltos de manera adecuada y eficaz, ya que existe relación de afinidad entre las funciones jurisdiccionales que se proponen y aquellas que ejerce ordinariamente en sede administrativa.
6. La atribución jurisdiccional para la UAEGRTD no transgrede la legislación penal, incluso, las reglas que se proponen bajo esta facultad están relacionadas con la ausencia de terceros dentro del proceso.
7. La atribución de funciones jurisdiccionales a la UAEGRTD presupone la extensión de las garantías institucionales previstas para los funcionarios integrantes de la rama judicial, asegurando la imparcialidad e independencia en el ejercicio de sus competencias, puntualmente considerando:
  - a. No existen riesgos de confusión o interferencia entre las funciones propiamente administrativas de la autoridad y aquellas de naturaleza judicial que le han asignado.
  - b. Las funciones administrativas de la UAEGRTD y la facultad jurisdiccional se pueden diferenciar con claridad: las primeras se relacionan con el requisito de procedibilidad para el ingreso al RTDAF y, posteriormente, la adopción de la decisión respecto del derecho a la restitución. No existe riesgo de interferencia en el ejercicio de unas y otras.

## **VI. Normatividad internacional**

Los tratados e instrumentos internacionales que resultan de mayor relevancia en materia de derechos de las víctimas a verdad, justicia y reparación y que establecen las principales obligaciones del Estado en materia de restitución de tierras, son los siguientes:

- a) La Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 1, 2, 8 y 10)**
- b) La Declaración Americana de Derechos del Hombre (art. XVII)**
- c) El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 2, 3, 9, 10, 14 y 15)**
- d) La Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 1, 2, 8, 21, 24, 25 y 63)**
- e) El Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra (art. 17)**

**f) Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (también conocidos como principios Deng)**

g) Los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas (también conocidos como principios Pinheiro) -reconocidos como como parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato según la sentencia T-821de 2007-.

El conjunto de estos instrumentos de carácter internacional, que hacen parte del Bloque de Constitucionalidad, unos en sentido estricto y otros en sentido lato, tales como los **Principios Pinheiro y Deng, representan los más altos referentes en materia de restitución** de tierras y de reparación a las víctimas del conflicto y en la actualidad, son instrumentos que se constituyen en obligatorios criterios de interpretación a los que deben acudir tanto los operadores judiciales como todas las autoridades administrativas al momento de determinar el marco de protección de los derechos de las víctimas, por encontrarse constitucionalizados a través de las subreglas de interpretación de la Corte Constitucional.

### **Principios Deng**

En el caso de los Principios Deng, se establecieron los derechos y garantías de las que deben gozar todas las víctimas de desplazamientos forzadas, a la vez que las obligaciones que adquieren los Estados respecto de aquellas respecto de su regreso, reasentamiento y reintegración. A su vez, establece prohibiciones para que el Estado arbitrariamente limite los derechos de propiedad y posesión de la población en desplazamiento, y el deber del Estado de proteger la propiedad de quienes han sido despojados de ella frente a los actos de apropiación, ocupación, o usos ilegales. Por último, establece en cabeza del Estado el apoyo para el retorno y la responsabilidad de la restitución de la tierra a las víctimas de desplazamiento forzado, y subsidiariamente, la compensación.

### **Principios Pinheiro**

Estos principios establecen una serie de normas tendientes a la protección del derecho a la restitución que ostentan las víctimas de despojo. Son normas fundamentales en la medida en que abordan la restitución, entendida como el resarcimiento de los derechos de propiedad, posesión y reparación, como un eje central para la solución de los conflictos y la construcción de la paz, habilitando instrumentos de justicia restaurativa, la cual representa un modelo de reparación integral y de garantía de no repetición.

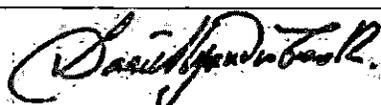
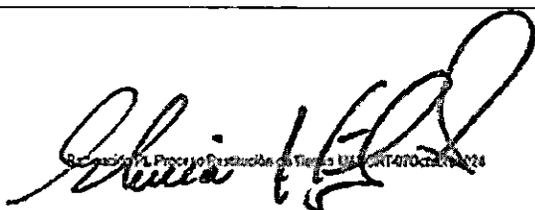
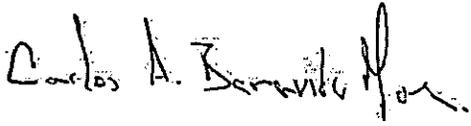
Si bien los Principios Pinheiro no hacen parte del bloque de Constitucionalidad en sentido estricto, mediante Sentencia C-035 de 2016, la corte constitucional estableció que: *"sí hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato, en la medida en que concretan el sentido de normas contenidas en tratados internacionales de derechos*

humanos ratificados por Colombia”, y añadió que estos constituyen un desarrollo de la doctrina internacional sobre el derecho fundamental a la reparación integral consagrado en el ámbito internacional a través de diversos tratados, y han sido aplicados por distintos organismos de protección de derechos. “Por lo tanto, los Principios Pinheiro pueden ser parámetros para el análisis de constitucionalidad de las leyes que desarrollan estos derechos<sup>3</sup>”, de acuerdo con la sentencia T-821 de 2007”

**CONCLUSIÓN:**

Por lo anteriormente presentado, se pone a consideración del Senado de la República el proyecto de ley “Por medio de la cual se confieren facultades jurisdiccionales a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, se reforma la Ley 1448 de 2011 para agilizar el proceso de restitución de tierras, y se dictan otras disposiciones”, para su trámite ante el congreso de la República.

Firma de los Honorables Congresistas,

 <p><b>ARIEL ÁVILA</b> Partido Alianza Verde</p>	 <p><b>DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ</b> Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico</p>
 <p><b>AIDA MARINA QUILCUÉ VIVAS</b> Senadora de la República - Circunscripción Indígena Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS)</p>	 <p><b>GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER</b> Senadora de la República Pacto Histórico - Colombia Humana</p>
 <p><b>CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA</b></p>	

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-035 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

# SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 07 del mes Octubre del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº. 276 Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos y  
cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: \_\_\_\_\_

SECRETARIO GENERAL

Senador de la República  
Pacto Histórico - Polo Democrático  
Alternativo



SECCIÓN DE LEYES  
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN  
LEYES

Bogotá D.C., 07 de octubre de 2024

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.276/24 Senado “**POR MEDIO SE CONFIEREN FACULTADES JURISDICCIONALES A LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS Y ABANDONADAS FORZOSAMENTE, SE REFORMA LA LEY 1448 DE 2011 PARA AGILIZAR EL PROCESO DE RESTITUCION DE TIERRAS, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**” me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores; ARIEL AVILA MARTINEZ, AIDA MARINA QUILCUE VIVAS, GLORIA INES FLOREZ SCHNEIDER, CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA, y Los Honorables Representantes DAVID ALEJANDRO TORO RAMIREZ, NORMAN BAÑOL la materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**SAÚL CRUZ BONILLA**  
Secretario General (E)

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – OCTUBRE 07 DE 2024**

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**EFRAIN CEPEDA SARABIA**

**SECRETARIO GENERAL (E) DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**SAÚL CRUZ BONILLA**

Proyectó: Sarly Novoa  
Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña-Jefe de Leyes

**AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA**